



IdeAs

Idées d'Amérique

10 | Automne 2017 / Hiver 2018

États-Unis / Cuba : une nouvelle donne ?

Brésil : le coup d'Etat qui n'en finit pas

Lena Lavinias

Traducteur : Guénolé Marchadour



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ideas/2227>

DOI : 10.4000/ideas.2227

ISSN : 1950-5701

Éditeur

Institut des Amériques

Référence électronique

Lena Lavinias, « Brésil : le coup d'Etat qui n'en finit pas », *IdeAs* [En ligne], 10 | Automne 2017 / Hiver 2018, mis en ligne le 19 décembre 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ideas/2227> ; DOI : 10.4000/ideas.2227

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.



IdeAs – Idées d'Amérique est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Brésil : le coup d'Etat qui n'en finit pas

Lena Lavinas

Traduction : Guénolé Marchadour

- 1 Certains disent que 1968 est une année qui ne s'est jamais vraiment terminée... Avec du recul, on peut dire aujourd'hui que 2016 fut l'année d'un coup d'Etat qui semble ne jamais finir, en témoignent la gravité alarmante et l'étendue de ses répercussions dramatiques et durables dans la vie des Brésiliens.
- 2 Le « coup d'Etat parlementaire » a commencé, fin 2015, avec l'ouverture du processus d'*impeachment* contre la présidente Dilma Rousseff. Ce processus s'est terminé le 31 août 2016 avec l'annulation du mandat présidentiel sans perte des droits politiques, ce qui en soi est paradoxal. Parmi les justifications de l'*impeachment* ont été pointées l'usage de prérogatives présidentielles dans la gestion budgétaire – une pratique récurrente dans les gouvernements Cardoso et Lula, qui l'ont précédée – et son faible niveau de popularité, en fort déclin avec l'aggravement de la crise économique et le déficit persistant de charisme de la cheffe de l'exécutif. Le niveau de satisfaction variait entre 8 et 12 % au premier semestre de 2016, autrement dit dans les mois précédant sa destitution (Data folha, 2016).
- 3 Aujourd'hui, dans un mouvement frénétique de retours en arrière qui bouleverse complètement le contrat social enraciné dans la Constitution de 1988, il est plus facile de saisir ce qui était alors en jeu et qui explique le maintien au poste le plus élevé de la République de celui qui a articulé le coup d'Etat, dont les performances sont évaluées actuellement comme bonnes ou très bonnes par seulement 3 % de la population (IBOPE-CNI, enquête réalisée entre les 15 et 20 septembre 2017). Une telle désapprobation est un fait sans précédent depuis la fin de la dictature.
- 4 Quoiqu'il en soit, la popularité n'est plus désormais un problème, à partir du moment où il a été possible de reprendre et d'imposer, sans la légitimité des urnes, un projet de privatisation et rétrécissement de la sphère publique qui s'est déployé, bien que de façon partielle ou ponctuelle dans l'agenda des gouvernements du Parti des Travailleurs, et qui n'avait pas avancé au rythme attendu, ni atteint sa portée et son ampleur potentielles. La

radicalisation du « tout marché » dans toutes les sphères de l'économie et de la société ne rencontre désormais plus de freins à sa marche forcée.

- 5 Du côté de la politique macroéconomique, la domination de la vision orthodoxe, au travers du maintien des trois piliers créés en 1999 (taux directeurs élevés, objectifs de contrôle de l'inflation et taux de change fluctuants) a déterminé une gestion politique coûteuse bien qu'efficace pour former des majorités parlementaires. Celle-ci fut une des dimensions du *acordão* (le grand accord tacite). Néanmoins, dans le cadre des politiques sociales, de la (dé)régulation financière, de la politique fiscale, de l'anéantissement d'un modèle idéal de société gravé dans le texte constitutionnel, il a manqué une impulsion pour que des changements structurels arrivent à consolider définitivement la logique néolibérale. D'où la soif de réformes qui sont faites au pas de charge, étouffant et empêchant la compréhension d'une population désorientée, apathique, qui semble faire le pari de la dépolitisation comme forme de rejet de la corruption.
- 6 Reprenant le refrain de « la Constitution ne rentre pas dans le budget de la République », le gouvernement putschiste et non élu normalise un récit qui laisse croire que la crise économique est inéluctablement la conséquence de la promulgation de droits qui sont à la base de la transition vers la démocratie, après vingt-et-un ans de régime militaire d'exception.
- 7 La première étape a consisté en un coup de maître à établir, au moyen d'un amendement constitutionnel, un plafonnement des dépenses publiques pour les vingt prochaines années (2016-2036), indépendamment de la variation du PIB. Les dépenses pourront seulement être réévaluées en fonction du niveau de l'inflation de l'année précédente, leur expansion étant verrouillée en valeurs réelles. Il a donc été décidé que la croissance ne doit pas servir au bien-être de la population et à l'élargissement de l'accès aux biens et services qui manquent cruellement aux Brésiliens. Dans ce contexte, les dépenses sociales, qui se situaient à environ 23 % du PIB en 2016, devraient reculer à 12 % en 2036.
- 8 Des estimations provisoires, établies sur la base d'un taux d'inflation annuel de 4,5 % (l'objectif principal de la Banque centrale), indiquent que le budget de l'éducation à lui seul va perdre quelque chose comme 18 milliards de dollars (en valeurs de 2016) d'ici à 2025. Les dépenses totales dans l'éducation étaient inférieures à 5 % du PIB en 2016. Le Plan national de l'éducation (PNE¹) 2014-2024, approuvé par le gouvernement de Dilma Rousseff, a été une tentative pour garantir l'augmentation continue des dépenses dans le secteur, de façon à assurer que, à la fin de la décennie, celles-ci arrivent à atteindre 10 % du PIB, en faisant plus que doubler l'investissement. Cette loi, qui cherchait à prendre à bras le corps les défis toujours remis à plus tard de sortir l'éducation brésilienne des derniers rangs dans les classements des évaluations internationales comme PISA, est déjà lettre-morte.
- 9 Pendant ce temps, la privatisation de l'enseignement progresse et l'offre d'enseignement privé dans les niveaux secondaire et supérieur se retrouve de façon croissante entre les mains de grands groupes internationaux et financiers. Selon le journal *The Intercept Brasil*², le marché des lycées privés représente 21 milliards de dollars par an, contre 17,2 milliards de dollars pour les universités privées, des valeurs qui devraient augmenter de façon exponentielle dans les prochaines années. En 2016, 75 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur suivaient des cours dans des institutions privées, contre 70 % en 2003. Ces grands conglomerats de l'éducation privée ont bénéficié de politiques publiques comme le FIES – Fonds des étudiants de l'enseignement supérieur – qui est allé jusqu'à financer, entre 2011 et 2015, avec des crédits éducatifs, plus de 50 % des étudiants de

l'enseignement supérieur inscrits dans les facultés et les universités privées (Lavinias, 2017). La valeur des actions de ces groupes s'est accrue à mesure que les prêts du FIES augmentaient, valorisant de façon spectaculaire le patrimoine financier de ces groupes, bien plus que la qualité de l'enseignement qui n'a pas amélioré les performances des étudiants dans les classements nationaux. Le plafonnement des dépenses publiques va accélérer davantage le développement de l'offre d'enseignement privé, en transformant le droit à l'éducation en marchandise.

- 10 Quant au système de santé, son budget diminuera dans les prochaines décennies, en raison du plafonnement des dépenses publiques, de près de 207 milliards de dollars (en valeurs de 2016), ce qui n'est négligeable nulle part au monde, et encore moins dans un pays où le Système unique de Santé (SUS) subit, depuis sa création, un sous-financement chronique. Pour illustrer, on rappellera qu'en 2015 la totalité des dépenses dans la santé au Brésil, en considérant les trois échelons de gouvernement, représentait environ 72,8 milliards de dollars (en valeurs de 2016), (Hamilton *et al.*, 2017). Autrement dit, l'imposition d'un plafonnement des dépenses publiques absorberait quasiment trois années de dépenses dans le domaine de la santé au Brésil.
- 11 Pendant ce temps, d'innombrables projets de loi circulent au Congrès qui visent exclusivement à ouvrir la voie aux opérateurs privés. A commencer par la révision de la loi sur les plans de santé qui peut faciliter un réajustement annuel des plans, en supprimant la règle qui limite de tels réajustements pour les assurés de plus de 60 ans. Il est prévu dans le Statut des personnes âgées qu'elles ne peuvent subir une augmentation des tarifs de leur assurance santé supérieure à l'indexation négociée auprès de l'Agence nationale de la santé (ANS). Le projet de loi prévoit un réajustement supplémentaire tous les cinq ans basé sur un facteur multiplicateur, qui dans la pratique va rendre impossible le maintien des personnes les plus âgées dans les plans de santé privés, étant donné l'augmentation exorbitante des prélèvements mensuels. En outre, avec la crise dans la santé publique, la création de services lucratifs se multiplie au travers de « franchises » et d'autres formes de cliniques privées populaires, qui prétendent aider à « relâcher la pression » sur le SUS en offrant des services de faible qualité à bas coûts. Ce sont la plupart du temps de grands investisseurs privés issus de différents secteurs d'activité, qui saisissent cette « opportunité » pour faire de l'argent avec ce qu'on appelle déjà l'« uber de la médecine »³. C'est la vision défendue par l'actuel ministre de la santé, Ricardo Barros, pour qui le marché de la santé devrait être complètement libéralisé, échappant à toute régulation de l'Etat. Il défend l'idée que « les personnes doivent accéder seulement aux services qu'elles sont en mesure de payer »⁴.
- 12 Mais les dommages ne se limitent pas à congeler les dépenses sociales et à les réduire significativement, compromettant l'avenir des Brésiliens. En un clin d'œil, la réforme du droit du travail a été adoptée et, selon l'instance judiciaire du travail, elle doit être néanmoins examinée par le Tribunal suprême fédéral (STF) en raison d'aspects clairement anticonstitutionnels. Entre autre chose, la réforme privilégie la négociation par rapport à la loi permettant que des accords d'entreprise entre patron et employé l'emportent sur des accords collectifs. De la même façon, elle met fin au principe de l'égalité salariale pour les statuts identiques et de l'irréductibilité de la rémunération négociée dans le contrat de travail : à partir de maintenant, sans aucune justification valable, ni changement dans les autres clauses du contrat, la réduction du salaire du travailleur pourra être réalisée à la discrétion de l'employeur.

- 13 Il y aurait encore beaucoup à dire sur les innombrables aspects d'un coup d'Etat qui ne rompt pas avec la légalité mais qui déconstruit les efforts d'institutionnalisation qui ont été mis en place dans le processus de redémocratisation. En tournant le dos à ce qui a été conquis progressivement en presque trente ans, le gouvernement non élu procède à la suspension des processus administratifs qui devaient empêcher l'occupation des terres des amérindiens et des *quilombos* (communautés de descendants d'esclaves) par les grands groupes économiques, ce qui va attiser encore plus les conflits qui ont conduit à l'augmentation du nombre d'homicides parmi les défenseurs de l'environnement et des minorités, à l'arrêt de la protection des terres indigènes, à l'extinction des terres protégées et des réserves en cédant à la pression de l'exploration minière et de l'industrie agroalimentaire, au relâchement des autorisations d'exploiter l'environnement, à l'amnistie pour les crimes environnementaux en réduisant la valeur des amendes infligées aux grands propriétaires terriens, ce qui revient à répondre à leurs exigences et à celles de leurs représentants au Congrès, où ils constituent aujourd'hui le groupe le plus puissant comprenant deux cents vingt-six parlementaires (sur 513 députés élus).
- 14 Au-delà du démantèlement des droits constitutionnels, le coup d'Etat renforce les segments les plus conservateurs de la société, qui essaient de profiter de la situation pour imposer davantage de reculs sociaux, comme l'interdiction totale et définitive de l'avortement, au nom du droit à la vie de l'embryon, y compris dans les trois cas où il est seulement permis (risque de mort pour la mère, viol et anencéphalie).
- 15 Mais, le *sumum* de ce recul démocratique revient au changement intervenu très récemment dans les règles visant à lutter contre les activités correspondant au travail esclave et qui sont dégradantes pour la dignité humaine. Les activités réalisées dans des conditions dégradantes, les journées de travail épuisantes, la servitude en raison d'un endettement relèvent d'un travail assimilable à l'esclavage, constituant un crime dans les termes de l'article 149 du code pénal brésilien. C'est cette législation, reconnue par l'Organisation internationale du travail et par le Conseil des droits humains des Nations Unies, que le gouvernement Temer souhaite flexibiliser pour mettre un terme à la liste noire des employeurs qui ignorent délibérément la Lei Áurea de 1888 (loi abolissant la pratique de l'esclavage au Brésil, ndt).
- 16 Dans les politiques sociales, la priorité est maintenant de transformer les bénéficiaires de la Bolsa Família (Bourse famille) en micro-entrepreneurs autonomes. Dans cette perspective, le gouvernement Temer vient de lancer le programme Progredir (« Progresser »), qui va débloquer des microcrédits pour 27 millions de familles pauvres et vulnérables, inscrites au Cadastro Único (enregistrement national). A la place d'une fiscalité progressive et de l'augmentation des bénéfices sociaux pour inciter la consommation et relancer la demande, dans une logique contra-cyclique, comme le recommande un très récent rapport de l'UNCTAD (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) qui défend un nouveau *New Deal*, le Brésil d'après le coup d'Etat parie sur l'approfondissement du niveau d'endettement des familles, qui est déjà préoccupant, entraînant y compris celles qui doivent être protégées du risque de défaut de paiement. Les bénéficiaires de la politique d'aide sociale sont, de cette façon, transformés en débiteurs dont la dépendance n'est plus à l'égard de l'Etat mais fondamentalement à l'égard du capital financier. Et ceci est présenté comme une opportunité.
- 17 La question du système des retraites est, pour le moment, l'unique désagrément qui vient freiner cette marche forcée de réformes néolibérales. Depuis Fernando Henrique Cardoso

et aussi pendant les gouvernements de Lula et Dilma Rousseff, des changements de paramètres du Régime général de sécurité sociale (RGPS – secteur privé et indépendants) et du Régime spécial de sécurité sociale (RPPS) – secteur public) ont progressivement modifié le cadre réglementaire définissant la cotisation et l'accès aux bénéfices sociaux. Le *big push* est arrivé le jour suivant la destitution de la présidente Dilma Rousseff, quand la sécurité sociale a commencé à être désignée comme le mauvais élève des comptes publics.

- 18 Il est établi que dans les années de croissance de l'emploi formel et de la consommation, entre 2003 et 2012, les recettes du RGPS ont augmenté considérablement, suivant la nature exclusive des fonds qui alimentaient le budget de la sécurité sociale. Mais le niveau élevé d'exonérations du capital qui caractérise la gestion politique du PT a affecté significativement les recettes de la sécurité sociale, la fragilisant même si on ne peut pas admettre qu'elle soit déficitaire. Le gouvernement actuel continue néanmoins à utiliser le *leitmotiv* que les dépenses liées aux retraites et pensions, équivalant en 2016 à environ 8 % du PIB, expliqueraient le déficit public, alors que les 6 % de PIB dépensés cette année pour rembourser les services de la dette publique ne sont pas pris en compte dans l'analyse officielle. L'urgence à adopter des changements de paramètres dans l'accès aux droits à la retraite, qui vont réduire la couverture retraite de la population et provoquer plus d'exclusion à l'avenir, est quotidiennement martelée comme un des grands objectifs à atteindre dans le cadre des réformes. Ceci justifie que l'âge minimal de départ à la retraite pour les hommes et les femmes soit désormais fixé à 65 ans, en élargissant la norme du RGPS déjà en vigueur au RPPS (60 ans actuellement). Cette règle, en réalité, ne sera pas générale parce que les plus pauvres ne pourront solliciter le *Benefício de Prestação Continuada* (minimum vieillesse) qu'à partir de 70 ans, ce qui pénalise les plus vulnérables. De toute façon, les 40 années de cotisation obligatoire aujourd'hui, en comptant au moins 25 ans pour recevoir un bénéfice proportionnel – au lieu de 15 ans actuellement – seront une incitation à sortir du régime public. La tendance est qu'augmentent encore plus rapidement les fonds de pension par capitalisation, dont les liquidités dépassent chaque année, depuis 2012, le volume des contributions au régime public. La privatisation avance sur les ruines du secteur public qui, négligé pendant les années de prospérité, ne résiste pas au démantèlement. Il est vrai que la réaction des employés du secteur public et le scepticisme manifeste de la société dans son ensemble forcent le gouvernement Temer à reculer sur plusieurs aspects de la réforme des pensions. Pour l'instant, nul ne peut établir ce qu'il en sortira. Ceci est l'un des fronts majeurs du conflit redistributif à ce jour au Brésil.
- 19 L'enjeu pour aujourd'hui est d'envisager comment faire face dans les prochaines années à ce qui semblait possible et qui vient d'être perdu. Avant, cependant, il sera nécessaire de redonner aux Brésiliens le goût de la politique et la foi en leur propre capacité d'opérer le changement.

BIBLIOGRAPHIE

Hamilton Matos Dos Santos, Cláudio, Bernardo Patta Schettini, Lucas Vasconcelos, “A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015) : Impacto dos Mínimos Constitucionais e Relação com a Arrecadação Tributária”. IPEA, Texto para Discussão 2289, Brasília, http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29868, page consultée le 10 novembre 2017.

Lavinas L. (2017), *The Takeover of Social Policy by Financialization. The Brazilian paradox*. New York: Palgrave Macmillan, 219 páginas.

NOTES

1. La loi du PNE 2014-2024 traite de l'éducation maternelle, de l'enseignement élémentaire et secondaire, de l'éducation spéciale, de l'alphabétisation des enfants et de l'école à plein temps, ainsi que de l'enseignement supérieur.
2. Helena Borges, « Sous les applaudissements des marchés financiers, les chefs d'entreprise font déjà des bénéfices avec la réforme de l'enseignement secondaire », 20 octobre 2017, <https://theintercept.com/2017/10/20/sob-aplausos-do-mercado-financeiro-empresarios-ja-lucram-com-reforma-do-ensino-medio/>, page consultée le 21 octobre 2017.
3. Journal *O Globo*, Danielle Nogueira/Glaucé Cavalcanti. « Des prix bas, la clinique populaire est l'affaire du moment », 22 octobre 2017, <https://oglobo.globo.com/economia/com-preco-baixo-clinica-popular-o-negocio-da-vez-21976946>, page consultée le 22 octobre 2017.
4. Journal *O Globo*, Glaucé Cavalcanti. « Un nouveau modèle pour financer les plans de santé », 18 octobre 2017, <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/setor-de-planos-de-saude-precisa-de-novo-modelo-de-financiamento-sustentavel-21959934>, page consultée le 19 octobre 2017.

AUTEURS

LENA LAVINAS

Professeure titulaire de l'Institut d'économie de l'Université fédérale de Rio de Janeiro et directrice de recherche du CNPQ.